Deutscher Bundestag **Drucksache 16/8851**

16. Wahlperiode 11. 04. 2008

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Teilnahme der Bundeswehr an der zivil-militärischen Unterstützungsaktion der Europäischen Union für die Mission der Afrikanischen Union in Darfur (AMIS)

Inhaltsverzeichnis

I Politische Rahmenbedingungen

Der Darfur-Konflikt geht zurück auf eine traditionelle Konkurrenz zwischen in Darfur sesshaften afrikanischen Stämmen (Fur, Zaghawa, Massalit) mit arabischstämmigen Nomaden um knappe Ressourcen. Durch eine weitere Verknappung von Weideland und Wasser (fortschreitende Versteppung und Trockenperioden) sowie Arabisierungsbestrebungen der sudanesischen Regierung wurde der Konflikt seit den achtziger Jahren verschärft. Er eskalierte 2003 und damit zu einem Zeitpunkt, als die Beilegung des langjährigen Nord-Süd-Bürgerkriegs unter Vermittlung der internationalen Gemeinschaft in greifbare Nähe rückte. Der Darfur-Konflikt macht – ebenso wie der Nord-Süd-Konflikt – deutlich, dass im Sudan ein erhebliches Konfliktpotential in den Regionen besteht, die von der Zentralregierung in Khartum politisch und wirtschaftlich marginalisiert werden. Ein dauerhafter Frieden im Sudan kann nur erreicht werden, wenn er auch Konflikte wie in Darfur oder in der Beja-Region im Osten des Sudan einschließt und das bestehende Problem der Marginalisierung ganzer Regionen politisch gelöst werden kann.

Der Konflikt in Darfur zählt zu den größten humanitären Krisen weltweit. Die Bundesregierung setzt sich seit Beginn der internationalen Bemühungen zur Eindämmung und Lösung der Krise in Darfur sowohl auf bilateraler Ebene als auch im europäischen bzw. internationalen Rahmen intensiv für eine politische Lösung ein.

Maßgebliche Entwicklungen und Rahmenentscheidungen mit Blick auf die African Union Mission in Sudan (AMIS) und ihre Unterstützung:

– Zur Beobachtung der Einhaltung der Waffenstillstandsvereinbarung von N'Djamena vom 8. April 2004 beschloss die Afrikanische Union (AU) am 28. Mai 2004 die Entsendung von AMIS.

– Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN-SR) appellierte am 11. Juni 2004 an die internationale Gemeinschaft, die Friedensbemühungen im Sudan zu unterstützen (Resolution 1547 (2004)) und billigte mit Resolution 1556 (2004) vom 30. Juli 2004 den Einsatz von AMIS in Darfur/Sudan. AMIS sollte durch die Überwachung des Waffenstillstands zur Stabilisierung der Lage beitragen sowie humanitäre Hilfsleistungen ermöglichen. Zudem umfasste die Mission Schutzaufgaben zugunsten der Zivilbevölkerung gegen unmittelbare Bedrohungen. Mit der Resolution 1564 (2004) vom 18. September 2004 stimmte der VN-Sicherheitsrat der Aufstockung und Verstärkung von AMIS zu und rief die VN-Mitgliedstaaten dazu auf, die Afrikanische Union mit logistischen, finanziellen und anderen Ressourcen zu unterstützen, die für den raschen Aufwuchs der Mission notwendig seien.

– Am 20. Oktober 2004 traf die AU die Entscheidung zur Verstärkung der Überwachungsmission mit Erweiterung des Mandates (AMIS II). Folgende zusätzliche Aufgaben wurden vereinbart: Unterstützung von vertrauensbildenden Maßnahmen, Schutz der Zivilbevölkerung, humanitäre Operationen sowie Beobachtung der Einhaltung aller seit der humanitären Waffenstillstandsvereinbarung von N'Djamena von den Parteien

---

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums der Verteidigung und des Auswärtigen Amts vom 9. April 2008.

unterzeichneten Vereinbarungen. Zur Unterstützung dieser AU-Entscheidung verabschiedete der VN-Sicherheitsrat am 9. November 2004 die Resolution 1574 (2004) mit dem erneuten Appell an die Mitgliedstaaten, notwendige logistische, finanzielle und materielle Ressourcen bereitzustellen.

– Am 31. März 2005 wurde VN-Resolution 1593 (2005) über den Bericht der Internationalen Untersuchungskommission über die Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und die internationalen Menschenrechte in Darfur verabschiedet, worauf die AU noch im April 2005 beschloss, die personelle Stärke von AMIS II von 3 320 auf 7 730 Soldaten und von ca. 800 auf 1 560 Polizisten zu erhöhen.

– Am 29. April 2005 erging in einem Brief des Vorsitzenden der AU-Kommission (Konaré) an HR/GS Solana die offizielle Bitte der Afrikanischen Union an die EU um Unterstützung bei der Verstärkung von AMIS.

– Als Reaktion auf die Appelle zur Unterstützung der AU wurde am 18. Juli 2005 die Gemeinsame Aktion 2005/557/GASP des Rates zur Einrichtung einer zivil-militärischen Unterstützungsaktion der Europäischen Union für die Mission der Afrikanischen Union in der Region Darfur in Sudan (AMIS II) angenommen. Parallel dazu nahm der Rat der Europäischen Union ebenfalls am 18. Juli 2005 die Gemeinsame Aktion 2005/556/GASP zur Ernennung eines Sonderbeauftragten der Europäischen Union für die Republik Sudan an.

– Am 5. Mai 2006 wurde in Abuja (Nigeria) das Darfur-Friedensabkommen (Darfur Peace Agreement/DPA) durch die sudanesische Regierung und eine der Darfur-Rebellengruppen (Sudan Liberation Movement/Army unter Führung von Minnie Minnawi) unterzeichnet. Die EU hat sich wiederholt für eine umfassende und rasche Umsetzung dieses Abkommens eingesetzt, das als Basis für einen dauerhaften Frieden in Darfur konzipiert war. Das Darfur-Friedensabkommen regelt unter anderem Fragen der politischen Vertretung Darfurs auf nationaler und regionaler Ebene, die Aufteilung des nationalen Reichtums sowie Sicherheitsaspekte. Hierzu gehören insbesondere die Entwaffnung der so genannten Janjaweed-Milizen und die Eingliederung von Kämpfern der Rebellenbewegungen in die regulären Sicherheitskräfte.

– Der Friedens- und Sicherheitsrat (Peace and Security Council) der Afrikanischen Union beauftragte AMIS am 15. Mai 2006 mit der Unterstützung der Implementierung des Darfur-Friedensabkommens, wodurch eine weitere erhebliche Aufstockung von AMIS sowohl im Bereich des Personals als auch in den Bereichen Logistik und allgemeine Fähigkeiten notwendig wurde.

– Mit Resolution 1706 (2006) vom 31. August 2006 beschloss der VN-Sicherheitsrat, das Mandat der VN-Friedensmission in Sudan (UNMIS) auf Darfur auszuweiten und die Mission um bis zu 17 300 Soldaten, 3 300 Zivilpolizisten und 16 organisierte Polizeieinheiten zu verstärken. Angesichts der Ablehnung einer VN-Friedensmission in Darfur durch die sudanesische Regierung wurde die Resolution 1706 (2006) nicht umgesetzt und die Mandatsausweitung und Verstärkung für UNMIS mit Resolution 1769 (2007) vom 31. Juli 2007 wieder aufgehoben.

– Der VN-Sicherheitsrat beschloss stattdessen mit Resolution 1769 (2007), dass eine gemeinsam von AU und VN geführte sogenannte Hybridoperation in Darfur (United Nations and African Union Mission in Darfur, UNAMID) spätestens am 31. Dezember 2007 die Befehlsgewalt von AMIS übernehmen solle. Die AU beschloss dementsprechend die Beendigung von AMIS zum 31. Dezember 2007. Mit der Gemeinsamen Aktion 2007/887/CFSP vom 20. Dezember 2007 wurde auch die EU-Unterstützungsaktion von AMIS durch den Rat der Europäischen Union mit Wirkung ab 1. Januar 2008 beendet.

II Unterstützung für AMIS

Die internationale Gemeinschaft, darunter Deutschland, hat den Sudan seit langem umfangreich unterstützt, u. a. durch bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Demobilisierungs- und Reintegrationsmaßnahmen. Wesentliche Instrumente für die Kanalisierung der internationalen Aufbauhilfe sind die beiden von der Weltbank verwalteteten Fonds „Multi-Donor Trust Fund National“ und „Multi-Donor Trust Fund South Sudan“ an denen sich auch die Bundesregierung beteiligt hat. Alleine in den Jahren 2005 bis 2007 hat Deutschland im Durchschnitt jährlich über verschiedene Instrumente mehr als 200 Mio. Euro zur Förderung einer friedlichen Entwicklung des sudanesischen Volkes aufgewendet.

AMIS wurde durch EU (ab Juli 2005) und NATO (ab Juni 2005) in den Bereichen Strategischer Lufttransport, Ausbildungsunterstützung, Planungsberatung und Ausrüstung unterstützt.

Bei der NATO lag der Schwerpunkt auf der Unterstützung bei strategischen Verlegungen und bei der Förderung der Führungsfähigkeit der AU (Capacity Building).

Die EU stellte die Bereiche Polizei (Ausbildung und Beratung) und Militär (Lufttransport, Stabsanteile Logistik, Ausrüstungshilfe, Planungsberatung, Militärbeobachter, Luftbeobachtung) in den Mittelpunkt ihrer Unterstützung. Im Vordergrund standen hierbei die Truppenverlegungen/-rotationen durch national bereitgestellte bzw. angemietete Lufttransportkapazitäten. Weitere Leistungen sollten die Fähigkeiten der AU zur Verantwortungsübernahme stärken. Zudem stellte die EU 28 Offiziere für die AMIS-Einsatzstäbe zur logistischen Unterstützung sowie 16 Militärbeobachter.

Ein wesentlicher Beitrag Deutschlands zur AMIS-Unterstützung war der regelmäßige Austausch der afrikanischen Truppenkontingente seit Dezember 2004. Die Unterstützung erfolgte entweder durch den Einsatz bundeswehreigener Luftfahrzeuge oder durch die Anmie-

tung von zivilem Lufttransportraum. Rund die Hälfte aller Kontingentwechsel (Rotationen) erfolgte in Zusammenarbeit mit Frankreich. Dabei handelte es sich um die Nutzung des französischen Stützpunktes N´Djamena im Tschad, den gemeinsamen Einsatz von deutschen und französischen Luftfahrzeugen oder auch die gemeinsame Finanzierung der Kontingentwechsel. Insgesamt hat sich Deutschland an acht Kontingentwechseln mittelbar bzw. unmittelbar beteiligt.

Die deutsche Beteiligung an den EU-Unterstützungsmaßnahmen schlüsselt sich wie folgt auf:

- Transport von rund 6 600 Soldaten
- Transport von rund 500 Tonnen Material und Gepäck
- Abgabe und Transport von 2 000 Einmannpackungen
- Abgabe und Transport von 34 Stromerzeugern
- Abgabe und Transport von 880 kg Sanitätsmaterial
- Unterstützung durch zwei deutschen Stabsoffiziere in Addis Abeba (Äthiopien) als Verbindungsoffiziere
- Teilnahme eines deutschen Stabsoffiziers an einer AMIS Planübung
- Teilnahme eines deutschen Sanitätsoffiziers an einer Erkundungsmission
- Unterstützung durch einen deutschen Stabsoffizier als Betriebsstoffexperte in El Fasher

Bei den durch die Bundeswehr selbst durchgeführten Lufttransporteinsätzen wurden jeweils etwa 60 Soldaten (Flugbetrieb und Technik) sowie ca. 15 Objektschutzsoldaten zur Sicherung eingesetzt. Die mandatierte personelle Obergrenze von bis zu 200 Soldaten trug möglichen Ausnahmesituationen (Ausfall von Luftfahrzeugen, Einsatz von Instandsetzungs- und Sicherungsteams, „Umschlag“ auf mehreren Flughäfen gleichzeitig, keine Verfügbarkeit von „Host Nation Support“ etc.) Rechnung, zu denen es aber während der Einsätze nicht gekommen ist.

Neben dieser direkten deutschen Unterstützung für AMIS hat Deutschland eine zusätzliche bilaterale finanzielle Unterstützung in Höhe von 28 Mio. Euro geleistet. Schließlich hat die EU aus Mitteln der Afrikanischen Friedensfazilität einen finanziellen Beitrag von rund 296 Mio. Euro geleistet; der deutsche Anteil daran betrug ca. 23 Prozent (ca. 68 Mio. Euro).

III Rechtsgrundlagen

Der Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union hat die Entsendung einer Schutztruppe beschlossen und das Mandat für deren Entsendung mehrfach, zuletzt bis zum 31. Dezember 2007 verlängert. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat mit seinen Resolutionen 1556 (2004) und 1564 (2005) den Einsatz von AMIS gebilligt.

Der Deutsche Bundestag hat der Unterstützung von AMIS mit Beschluss vom 3. Dezember 2004 zugestimmt (Bundestagsdrucksache 15/4227). Der Bundestag hat mit Wirkung vom 12. Mai 2005 (Bundestagsdrucksache 15/5423), mit Beschluss vom 16. Dezember 2005 (Bundestagsdrucksache 16/100), mit Wirkung vom 25. Mai 2006 (Bundestagsdrucksache 16/1508), mit Beschluss vom 15. Dezember 2006 (Bundestagsdrucksache 16/3652) und mit Beschluss vom 23. Mai 2007 (Bundestagsdrucksache 16/5436) jeweils der Verlängerung der Unterstützung, zuletzt bis zum 15. Dezember 2007, zugestimmt. Für die Zeit vom 16. bis zum 31. Dezember 2007 war im Rahmen des UNAMID-Mandates (Bundestagsdrucksache 16/6941 vom 7. November 2007) sichergestellt, dass erforderlichenfalls auch Unterstützungsleistungen für AMIS noch erbracht werden konnten.

Die durch den Bundestag mandatierte Unterstützungsleistung umfasste Beiträge für die von der Europäischen Union koordinierte Unterstützung der Afrikanischen Union bei der Aufstokkung und Verstärkung sowie bei der Durchführung von AMIS mit Lufttransport in das Einsatzgebiet und bei der Rückverlegung.

IV Finanzierung

Im Mandatszeitraum vom 3. Dezember 2004 bis 15. Dezember 2007 wurden für den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Unterstützung der Überwachungsmission AMIS einsatzbedingte Zusatzausgaben in Höhe von 2,3 Mio. Euro geleistet. Die Finanzierung der Unterstützungsleistungen erfolgte aus dem Verteidigungshaushalt.

V Übergang AMIS-UNAMID

Trotz der Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft konnte die zuletzt knapp 8 500 Soldaten und Polizisten umfassende AMIS-Mission keine dauerhafte Verbesserung der humanitären Situation und Sicherheitslage bewirken. Nach langen diplomatischen Bemühungen beschlossen die Vereinten Nationen und die Afrikanische Union daher mit Zustimmung der sudanesischen Regierung, die gemeinsam geführte Friedensmission UNAMID einzurichten. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat UNAMID mit Resolution 1769 (2007) am 31. Juli 2007 für zunächst zwölf Monate mandatiert. Der Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union hatte der Mission bereits am 22. Juni 2007 zugestimmt. Mit bis zu 19 555 Soldaten und 6 432 Polizisten sowie etwa 5 000 zivilen Experten soll UNAMID eine umfassendere und effektivere Mission als AMIS werden. UNAMID hat, wie vom VN-SR in Resolution 1769 vorgesehen, am 1. Januar 2008 begonnen.

UNAMID

Kernaufgabe von UNAMID ist es, die umgehende und wirksame Umsetzung des Darfur-Friedensabkommens vom 5. Mai 2006 sowie der Ergebnisse der derzeit unter Leitung der Sondergesandten der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union geführten Friedensverhandlungen zu unterstützen. UNAMID soll neben dem Eigenschutz auch den Schutz der Zivilbevölkerung und humanitärer Helfer gewährleisten. Hierzu ist die Mission mit einem Mandat nach Kapitel VII der VN-Charta ausgestattet. UNAMID ist eine eigenständige Mission mit Zustän-

digkeit für die Darfur-Region und somit rechtlich und organisatorisch getrennt von der in Khartum/Südsudan stationierten UNMIS-Mission. Zwischen UNAMID und UNMIS findet jedoch eine Koordinierung statt.

UNMIS

Die Vereinten Nationen sind seit 2005 auch mit der VN-Friedensmission UNMIS im Sudan präsent. UNMIS setzt sich aus einer militärischen Komponente von rund 10 000 Soldaten und rund 700 Polizisten sowie einem zivilen Anteil von ca. 3 900 VN-Mitarbeitern zusammen. Als Beobachtungs- und Verifikationsmission nach Kapitel VI der VN-Charta soll UNMIS die Implementierung des im Januar 2005 geschlossenen „Umfassenden Friedensabkommens" von Naivasha (Comprehensive Peace Agreement/CPA) überwachen und die ehemaligen Kriegsparteien bei dessen Umsetzung unterstützen. Nach Kapitel VII der VN-Charta ist UNMIS zum Selbstschutz sowie zum Schutz von humanitären Organisationen und direkt bedrohter Zivilbevölkerung autorisiert. Damit trägt UNMIS maßgeblich zu weitgehender Stabilität und zum Schutz der Zivilbevölkerung im Südsudan bei. UNMIS hat den Übergang von AMIS zu UNAMID u. a. durch die vorübergehende Entsendung von eigenem Personal unterstützt.

VI Bewertung des Einsatzes

Die Afrikanische Union hat rasch nach Ausbruch des Darfur-Konfliktes ihre Bereitschaft gezeigt, mit einer eigenständigen Friedensmission eine politische Lösung zu unterstützen und die Sicherheitslage in Darfur zu verbessern. Die Einrichtung einer VN-Mission war zu diesem Zeitpunkt aus verschiedenen Gründen keine Option. Aufgrund der lange anhaltenden Weigerung der Regierung in Khartum, eine VN-Folgemission zu akzeptieren, war die Aufrechterhaltung von AMIS länger als ursprünglich vorgesehen notwendig. Der AMIS-Einsatz hat jedoch gezeigt, dass die Afrikanische Union noch nicht über die notwendigen Strukturen und Kapazitäten verfügt, eine so umfangreiche Friedensmission, wie AMIS es letztendlich geworden ist, über einen längeren Zeitraum hinweg effektiv aufrecht zu erhalten. AMIS hat die von der AU vorgesehenen Aufgaben nicht erfüllen können. Aus diesem Grund hat der VN-Sicherheitsrat zunächst eine Ablösung von AMIS durch die VN-Mission UNMIS beschlossen und letztendlich die gemeinsam geführte Operation UNAMID mandatiert. Diese verfügt neben effektiveren Führungs- und Unterstützungsstrukturen vor allem auch über eine gesicherte Finanzierung durch VN-Pflichtbeiträge. Sie soll bedeutend umfangreicher werden als AMIS.

Vor diesem Hintergrund erlaubt eine nüchterne Bilanzierung der NATO- und EU-Unterstützung von AMIS aber auch folgende Feststellungen: Diese Beiträge wiesen in die richtige Richtung. Sie entsprachen unserer Politik, die AU bei der Entwicklung eigener Strukturen zur Krisenbewältigung zu unterstützen. Sie festigten die Wahrnehmung des europäischen Engagements als verlässlich. Der EU-Einsatz war zudem ein Schritt auf dem Wege einer Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen EU und AU. Unter AU-Führung rückt das Ziel einer übergreifenden afrikanischen Friedens- und Sicherheitspolitik allmählich näher. Schließlich hat die Unterstützung ganz allgemein den Aufbau und die Pflege von Verbindungen erlaubt, die für unsere zukünftige Afrikapolitik von Interesse sein werden. Die EU hat gezeigt, dass ihre Handlungsfähigkeit beim Krisenmanagement global stärker geworden ist und sie die Zielsetzungen der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 auch unter schwierigen Bedingungen verfolgen kann.

Der Einsatz kam trotz der Unzulänglichkeiten von AMIS den Menschen zu Gute. Immerhin konnte zu einer Verbesserung der humanitären Lage in Darfur und des Schutzes der Zivilbevölkerung beigetragen werden. Der deutsche Einsatz, überwiegend bestehend aus Lufttransport für afrikanische Soldaten, war eine sinnvolle Ergänzung und Absicherung der bisherigen Anstrengungen der AU und der internationalen Gemeinschaft zur Stabilisierung Darfurs.

Das Engagement der internationalen Gemeinschaft bleibt unverändert erforderlich, um das Land nachhaltig zu stabilisieren, tragfähige Strukturen aufzubauen und den Menschen dadurch Perspektiven in ihrem Lande zu schaffen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 340, Telefax (02 21) 97 66 344
ISSN 0722-8333